

Sentencia No. C-562/94

DERECHO A LA INFORMACION-Límites solo por ley estatutaria/MEDIOS DE COMUNICACION-Prohibiciones

A pesar de que la medida tiene un fin plausible, cual es el de proteger la vida de los testigos de cualquiera de los enunciados hechos punibles, lo cierto es que en la disposición acusada se limita un derecho fundamental -el derecho a la información-, lo que sólo es viable a través de una ley estatutaria y no por medio de una ley ordinaria como se hizo en el caso que se decide. Se limita aquí la Corte a señalar un claro vicio de forma sin que esto signifique un compromiso anticipado de su juicio acerca del contenido de la disposición. De otra parte, adviértase que la restricción consignada en el precepto demandado, está íntimamente ligada con la prohibición de transmitir hechos de terrorismo, subversión o narcotráfico, que fue retirada del universo jurídico.

Ref.: Expediente D-641

Demandante: Orlando Pion Noya.

Magistrado Sustanciador: Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ.

Acta No.63

Santafé de Bogotá D. C., seis (6) de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano ORLANDO PION NOYA, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, solicita a la Corte que declare inexecutable los artículos 94, 95, 96 y 97 de la ley 104 de 1993, por infringir los artículos 20 y 73 de la Carta.

Cumplidos como están los trámites constitucionales y legales exigidos para procesos de esta índole, procede la Corte a decidir.

II. NORMAS ACUSADAS

A continuación se transcriben los preceptos legales acusados:

“Por la cual se consagran los instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones.”

“ ...

ARTICULO 94. Prohíbese la difusión total o parcial, sin autorización previa del Ministro de Comunicaciones, por medios de radiodifusión sonora o audiovisual, de comunicados que se atribuyan o provengan de grupos guerrilleros y demás organizaciones delincuenciales vinculadas al narcotráfico y al terrorismo. Dichos medios sólo podrán informar al respecto.

ARTICULO 95. Por cualquier medio masivo de comunicación, prohíbese identificar persona alguna que hubiere presenciado actos de terrorismo o las conductas de rebelión, sedición, asonada, secuestro, extorsión o narcotráfico. Tampoco podrá identificarse a las personas que puedan aportar pruebas relacionadas con las citadas conductas delictivas.

Se entiende por identificación revelar el nombre de la persona, transmitir su voz, divulgar su imagen y publicar información que conduzca a su identificación.

ARTÍCULO 96. No se podrán divulgar por la radio y la televisión, sin autorización previa del Ministro de Comunicaciones, entrevistas de miembros activos de organizaciones guerrilleras, terroristas o vinculadas al narcotráfico.

PARAGRAFO. Lo dispuesto en el artículo 95 y en este artículo, se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 17 de la presente Ley.

ARTICULO 97. Prohíbese la transmisión, por los servicios de radiodifusión sonora y de televisión, de hechos de terrorismo, subversión o narcotráfico mientras estén ocurriendo.”

III. RAZONES DE LA DEMANDA

Manifiesta el demandante, que el artículo 94 de la ley 104 de 1993, al prohibir a los medios de comunicación la difusión total o parcial de comunicados que se atribuyan o provengan de grupos guerrilleros, sin la autorización previa del Ministro de Comunicaciones, está

imponiendo una censura, ya que la verificación previa de una noticia que se pretende difundir “es la forma más aberrante e ilegal de coartar la libertad de prensa y de expresión y por lo tanto, de ejercer la profesión de periodista”, con desconocimiento de lo preceptuado por el artículo 20 de la Constitución, que prohíbe la censura.

Y agrega, que el Ministro de Comunicaciones, de conformidad con la norma demandada, “queda investido de un poder absoluto, omnímodo y se convierte en el Gran Inquisidor de los medios de comunicación y de los periodistas... pues será su criterio, su formación o su tendencia política, la que en determinado momento pueda incidir para que le de el visto bueno o negativo, a determinada información”.

En lo que respecta al artículo 95, materia de impugnación, expresa que adolece de imprecisiones, “pues inicialmente ubica o califica a determinados procederes como una ‘conducta’, que viene siendo el modo de proceder o accionar de una persona en determinados momentos o en general en el transcurrir de su existencia, en el proceder de sus negocios o en su vida privada”, sin tener en cuenta que esas conductas son verdaderos delitos, y, en consecuencia, ha debido señalar expresamente que se trataba de “conductas delictivas”.

Considera también el actor, que la disposición aludida es incongruente al aludir a todos los medios masivos de comunicación, incluyendo dentro de ellos a los medios escritos, sin tener en cuenta que su control está asignado por ley al Ministerio de Gobierno, entonces, no entiende cómo se va a proceder si en la ley parcialmente acusada, la imposición de sanciones se le asigna a otro Ministerio, cual es el de Comunicaciones.

Sobre el artículo 96 demandado, dice que la autorización para difundir entrevistas con miembros activos de organizaciones guerrilleras, terroristas o vinculadas al narcotráfico, previa autorización del Ministro de Comunicaciones, también constituye una censura; pues, en sana lógica “cuando tiene que ajustarse el periodista a que le autoricen la divulgación de una noticia, se configura en forma clara y nítida, lo que el artículo 20 de la Constitución precisa de que no habrá censura”.

Y añade, que cuando el párrafo del citado artículo 96, remite al artículo 17 de la misma ley, se presenta otra incongruencia, pues ya no es el Ministro de Comunicaciones quien concede la autorización previa, sino el Gobierno Nacional, y ha de entenderse que lo

conforman el Presidente de la República y el Ministro de Comunicaciones, lo que demuestra “que no hay concatenación dentro del articulado que se impugna. Da la impresión de que esto se constituye en una verdadera colcha de retazos jurídicos por el afán de aprobar dicha ley”.

Para finalizar, el demandante señala que los preceptos demandados, también vulneran el artículo 73 de la Constitución, que garantiza al periodista el derecho a informar lo que está ocurriendo sin ningún tipo de presiones, esto es, de censura. Luego, hace una serie de comentarios, que denomina lo “perjudicial y benéfico” del manejo de la información, los cuales no es necesario transcribir pues se trata de argumentos exclusivamente de conveniencia, más no jurídicos, como se exige en esta clase de procesos.

IV. INTERVENCION CIUDADANA

1.- El señor Ministro de Gobierno presentó un escrito justificando la constitucionalidad de las normas acusadas, en los siguientes términos:

La ley 104 de 1993, se expidió para dotar al Estado de un conjunto armónico de normas que garanticen el pleno ejercicio de algunos derechos y libertades fundamentales, y si bien es cierto que algunas de ellas se adoptaron durante el estado de conmoción interior, ello no impide al legislador ordinario para que las convierta en legislación permanente, pues en su sabiduría las considera útiles para la preservación del orden público como concepto integral.

El artículo 95 demandado, tiene como fin proteger la vida e integridad personal de quienes han presenciado actos terroristas o conductas de rebelión, sedición, asonada, secuestro, extorsión o narcotráfico, así como la de quienes puedan aportar pruebas de esas conductas delictivas, pues su identificación a través de los medios de comunicación los pone en peligro.

Los artículos 94, 96 y 97 acusados, tienen como objetivo primordial evitar que las organizaciones delincuenciales vinculadas al terrorismo o al narcotráfico, utilicen los medios de comunicación masiva para “...la transmisión de entrevistas y comunicados en clara apología del delito”, sin que se impida a los medios informar sobre tales hechos.

El citado artículo 95, tiene fundamento, también, en las características técnicas de los medios de comunicación que allí se mencionan, pues existen algunos que permiten llegar en forma inmediata a la opinión pública, y estos son los de mayor preferencia por parte de los grupos delictivos, no ocurre lo mismo con los medios escritos

La autorización previa del Ministro de Comunicaciones, para transmitir entrevistas, no es un poder discrecional sino la manera de hacer efectivo el artículo 17 de la misma ley 104 de 1993, atendiendo lo ordenado por el artículo 96 ibidem, en el sentido de que puede autorizar la difusión de comunicados provenientes de grupos guerrilleros vinculados a un proceso de paz; sin determinar si se trata o no de hechos perturbadores del orden público.

2.- Por su parte, el Ministro de Comunicaciones teniendo en cuenta que las normas aquí demandadas, coinciden con las acusadas en el proceso D-525, se remite al escrito que presentó en esa oportunidad, pues considera que los argumentos para justificar la constitucionalidad son los mismos, ya que los cargos se identifican.

V. CONCEPTO FISCAL

El Procurador General de la Nación, en oficio No. 496 del 29 de agosto de 1994, solicita a la Corte que en caso de que ya se hubiere pronunciado sobre los artículos 94, 96, y 97 dentro del proceso D-525, se esté a lo allí resuelto, y en relación con el artículo 95, se declare exequible.

En consecuencia, se limita a reproducir el concepto que emitió dentro del proceso mencionado, en el que se refirió a temas como: el derecho fundamental a la información, la regulación inconstitucional de un derecho fundamental, el derecho a la información en la lógica de derecho-libertad, la reiteración de las normas de estado de excepción en estado de normalidad o la normalización de lo excepcional, para concluir pidiendo la declaratoria de inconstitucionalidad de los preceptos legales demandados, por dos razones, a saber: 1. el derecho a la información es fundamental, por tanto, ha debido regularse por medio de una ley estatutaria; y 2. por violar el artículo 20 de la Carta.

Y en lo que respecta al artículo 95, expresa que tiene como fin la protección del derecho a la vida de aquellas personas que hayan presenciado actos delictivos como los descritos en la ley, pues de no ser así quedarían expuestas a las retaliaciones de las organizaciones

delictivas. En este evento, el derecho a la vida tiene preeminencia frente al derecho a la información el cual no se afecta, pues no se prohíbe la emisión de la información sino la identificación de las personas cuya vida pueda correr algún peligro; por ello considera que dicho mandato es exequible.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

a. Competencia.

Por dirigirse la acusación contra normas que forman parte de una ley de la República, esta Corporación es tribunal competente para decidir sobre su constitucionalidad, al tenor de lo dispuesto en el artículo 241-4 del Estatuto Superior.

b. Cosa Juzgada.

Los artículos 94, 96 y 97 de la ley 104 de 1993, que en esta oportunidad se demandan, ya fueron objeto de pronunciamiento por parte de la Corte, dentro del proceso constitucional distinguido con el No. D-525, como consta en la sentencia No. C-425 del 29 de septiembre de 1994 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), mediante la cual se declararon inexecutable; pues en criterio de esta Corporación, “la regulación de aspectos inherentes al ejercicio mismo de los derechos y primordialmente la que signifique consagración de límites, restricciones, excepciones y prohibiciones, en cuya virtud se afecte el núcleo esencial de los mismos, únicamente procede, en términos constitucionales, mediante el trámite de ley estatutaria.”

Al respecto, dijo la Corte:

“Sin necesidad de entrar en el análisis de fondo de dichas disposiciones, (se refiere a las acusadas), se advierte con facilidad que están orientadas a establecer reglas aplicables al ejercicio del derecho a informar, cuyo incumplimiento por los medios habrá de ocasionar las sanciones más adelante consagradas en el artículo 98 de la misma ley 104 de 1993.

Es indudable que el propósito del legislador fue cabalmente el de regular el desempeño de la actividad informativa que cumplen los medios audiovisuales. Si bien lo hizo dentro del marco de normatividad aplicable al manejo del orden público, la materia misma de los preceptos en cuestión les confiere un indudable carácter imperativo y de forzoso acatamiento que, por

ende, incide en el ejercicio del derecho, tanto en su aspecto activo (medios de información) como en el pasivo (receptores de la misma).

Tal función, a la luz del perentorio mandato consagrado en el artículo 152 de la Carta, ha debido ser ejercida por la vía de una ley estatutaria”.

Siendo así, se ordenará estar a lo resuelto en la sentencia precitada, pues sobre los artículos 94, 96 y 97 de la ley 104 de 1993, ha operado el fenómeno procesal de la cosa juzgada constitucional.

No sucede lo mismo con el artículo 95 de la misma ley, que el actor también impugna, pues la Corte en dicho pronunciamiento no se refirió a él, y en consecuencia, procede a su examen.

En este mandato, se prohíbe a los medios masivos de comunicación, identificar a cualquier persona que hubiere presenciado actos de terrorismo, rebelión, sedición, asonada, secuestro, extorsión o narcotráfico; como también a quienes puedan aportar pruebas relacionadas con alguna de esas conductas delictivas.

Igualmente, se define lo que ha de entenderse por “identificación”, esto es, revelar el nombre de la persona, transmitir su voz, divulgar su imagen y publicar información que conduzca a su identificación.

Como se puede observar, y a pesar de que dicha medida tiene un fin plausible, cual es el de proteger la vida de los testigos de cualquiera de los enunciados hechos punibles, lo cierto es que en la disposición acusada se limita un derecho fundamental -el derecho a la información-, lo que sólo es viable a través de una ley estatutaria y no por medio de una ley ordinaria como se hizo en el caso que se decide. Se limita aquí la Corte a señalar un claro vicio de forma sin que esto signifique un compromiso anticipado de su juicio acerca del contenido de la disposición.

De otra parte, adviértase que la restricción consignada en el precepto demandado, está íntimamente ligada con la prohibición de transmitir hechos de terrorismo, subversión o narcotráfico, que fue retirada del universo jurídico.

Ante esta circunstancia, resultan totalmente aplicables los argumentos que expuso la Corte

en el fallo anteriormente citado, a los cuales se remite, pues el presente caso se identifica con aquél.

Sin embargo, es pertinente reiterar los siguientes apartes:

“La Constitución Política de 1991 introdujo la modalidad de las leyes estatutarias para regular algunas materias respecto de las cuales quiso el Constituyente dar cabida al establecimiento de conjuntos normativos armónicos e integrales, caracterizados por una mayor estabilidad que la de las leyes ordinarias, por un nivel superior respecto de éstas, por una más exigente tramitación y por la certeza inicial y plena acerca de su constitucionalidad.

Esas materias son las señaladas en el artículo 152 de la Constitución, a cuyo tenor, el Congreso de la República regulará, mediante las expresadas leyes, los derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección... Regular, según el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, significa ‘ajustar, reglar o poner en orden una cosa’; ‘ajustar el funcionamiento de un sistema a determinados fines’; ‘determinar las reglas o normas a que debe ajustarse una persona o cosa’.

De lo cual resulta que, al fijar el exacto alcance del artículo 152 de la Constitución, no puede perderse de vista que el establecimiento de reglas mediante las cuales se ajuste u ordene el ejercicio mismo de los derechos fundamentales implica, de suyo, una regulación, que, por serlo, está reservada al nivel y los requerimientos de la especial forma legislativa en referencia.

Del expreso mandato constitucional se deriva, en consecuencia, que el Congreso viola la Constitución cuando, pese al contenido regulador de derechos fundamentales que caracterice a una determinada norma, la somete a la aprobación indicada para la legislación ordinaria.”

Para finalizar, conviene anotar que en esta ocasión no es posible dar aplicación al párrafo del artículo 241 de la Constitución, que autoriza a la Corte para que en el evento de encontrar vicios de procedimiento subsanables en la formación del acto sujeto a control, lo devuelva a la autoridad que lo profirió para que lo enmiende; pues el vicio que cubre el

artículo 95 de la ley 104 de 1993, es insubsanable.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución Nacional,

RESUELVE:

PRIMERO: ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia No. C-425 del 29 de septiembre de 1994, mediante la cual se declararon inexecutable los artículos 94, 96 y 97 de la ley 104 de 1993.

SEGUNDO: Declarar INEXEQUIBLE el artículo 95 de la ley 104 de 1993.

Cópiese, notifíquese, publíquese, comuníquese a quien corresponda, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

JORGE ARANGO MEJIA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-562/94

DERECHO A OBTENER INFORMACION/DERECHO A TRANSMITIR INFORMACION/MEDIOS DE COMUNICACION-Responsabilidad social (Salvamento de voto)

La Sentencia en su parte motiva confunde la acción de limitar los efectos de la información con respecto a los testigos, con la restricción del núcleo esencial del derecho a la información, lo cual es errado, pues la esencia de la información queda, como se dijo, incólume. Además, no distingue dos supuestos: el derecho a obtener información con el derecho de transmitir información. La disposición delcarada inexecutable se refiere directamente al segundo evento, y no hace cosa distinta que asegurar la responsabilidad social de los medios de comunicación, también consagrada en la Constitución (Art. 20). La veracidad de la información no se altera, luego el objeto jurídico protegido del mencionado derecho fundamental se mantiene inalterable, razón por la cual no se justifica, que el contenido del artículo 95 de la Ley 104 de 1993 sea objeto de una ley estatutaria sobre derecho a la información.

Ref.: Expediente D-641

Los suscritos Magistrados HERNANDO HERRERA VERGARA y VLADIMIRO NARANJO MES, salvan su voto en el asunto de la referencia, por no compartir la decisión de fondo de la Sala Plena de la Corte Constitucional del día seis (6) de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994), mediante la cual se declaró inexecutable el artículo 95 de la Ley 104 de 1993.

En la Sentencia se considera que el artículo 96 de la Ley 104 de 1993 afecta el núcleo esencial del derecho fundamental a la información y que por tanto la materia de que trata debe regularse mediante una ley estatutaria y no por medio de una ley ordinaria.

En nuestro parecer, lo anterior es extrapolar el espíritu de la disposición acusada, por cuanto ésta no afecta, en modo alguno, el núcleo esencial del derecho a la información. En efecto, en la norma declarada inexecutable no se estaba prohibiendo la divulgación de una noticia, ni impidiendo el acceso de la opinión a ella, sino, como una sana y apenas lógica medida, garantizando la protección debida a quienes hubieran presenciado actos de terrorismo o conductas delictivas tan graves como el secuestro, la extorsión o el narcotráfico, y quienes, como testigos, pudieran aportar pruebas relacionadas con dichas conductas. El artículo 95 se ajustaba pues cabalmente a lo preceptuado en el artículo 20. de la Constitución Política, que establece que “las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida...” (subrayado nuestro). Si en el ordenamiento jurídico existen medidas similares a las que establece la norma en comento, con el fin de proteger la vida e integridad física de los testigos, nada obsta para que los medios de comunicación social, en virtud de su responsabilidad, omitan la identificación de las personas que corren el peligro de ser reconocidas por la delincuencia organizada.

La Sentencia en su parte motiva confunde la acción de limitar los efectos de la información con respecto a los testigos, con la restricción del núcleo esencial del derecho a la información, lo cual es errado, pues la esencia de la información queda, como se dijo, incólume. Además, no distingue dos supuestos: el derecho a obtener información con el derecho de transmitir información. La disposición declarada inexecutable se refiere directamente al segundo evento, y no hace cosa distinta que asegurar la responsabilidad social de los medios de comunicación, también consagrada en la Constitución (Art. 20). La veracidad de la información no se altera, luego el objeto jurídico protegido del mencionado derecho fundamental se mantiene inalterable, razón por la cual no se justifica, que el contenido del artículo 95 de la Ley 104 de 1993 sea objeto de una ley estatutaria sobre

derecho a la información.

Por otra parte, el artículo declarado inexecutable se ajustaba perfectamente al objetivo esencial de la Ley 104 de 1993 que, como lo señala su enunciado, es el de consagrar “los instrumentos para la búsqueda de la convivencia y la eficacia de la justicia”. De manera específica, ese artículo desarrollaba cabalmente lo dispuesto en el artículo 95 de la Constitución, que se señala entre los deberes de la persona y del ciudadano el de “colaborar para el buen funcionamiento de la administración de la justidica”. (Num. 7)”. Es apenas natural que el legislador haya querido proteger el más esencial derecho de los testigos de conductas tan graves como las señaladas en la norma, cual es el derecho a la vida, derecho inalienable y que tiene prioridad como cualquiera otro, en particular sobre el derecho a la información.

Por lo demás, no hay que olvidar que entre las facultades que la propia Constitución confiere a la fiscalía General de la Nación figura la de “velar por la protección de las víctimas, testigos e intervinientes en el proceso” (Art. 250-4). La protección de la vida de todas las personas, y de manera especial la de los potenciales colaboradores con la administración de justicia, es pues uno de los más imperiosos deberes del Estado.

Fecha ut supra.

HERNANDO HERRERA VERGARA

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

Magistrado